مجلة جامعة أم القرى ، السنة الحادية عشرة ، ع ١٧ ، العدد الخاص بالمناسبة المئوية لتأسيس المملكة العربية السعودية ، ١٤١٩هـ



مجلة
جامعة أم القرى
للبحوث العلمية المحكمة

(العدد السابع عشر)

العدد الخاص
بالمناسبة المئوية لتأسيس
المملكة العربية السعودية

١٤١٩هـ ١٩٩٨م

رقم الإيداع ٣٣٠٣٣ وتاريخ ١٢/١١/١٤١٥هـ . الرقم الدولي المعياري للدوريات ردمد : ١٣١٩-٤٢١٦ ISSN



دور العقلانية المركزية في التخطيط العمراني العربي

د. خالد السكيت

كلية العمارة والتخطيط، جامعة الملك سعود

ملخص البحث

يتعرض هذا البحث لأسلوب التخطيط العمراني في العالم العربي حيث وُجهت هذه الدراسة لجميع الدول العربية لاستقراء الفكر التخطيطي السائد. وقد خلصت الورقة إلى أن التخطيط العقلاني الذي يعتمد على المركزية هو السائد في العالم العربي. كما اتضح أيضاً أن معظم المدن العربية تحبذ الابتعاد عن الأسلوب المركزي في التخطيط نحو أسلوب لا مركزي كفء وفعال ومرن يوافي احتياجاتها المحلية.

مقدمة

تعنى هذه الورقة بتحديد دور المدخل العقلاني كأسلوب مركزي للتخطيـــط في العالم العربي. حيث ستبدأ الورقة بالتعريف بالهدف من هذه الدراسة ثم تستعرض الفكر العقلاني ونشأته الغربية وافتراضاته وخطوات العمل به. ثم سيتم التعــرض للقيم الإسلامية في التخطيط ممثلة بمبدأ الشورى ودورهـــا في صناعـــة القـــرار التخطيطي ، وكيف أن اللامركزية (وهي نقيض المركزية) تتوافق مع هذا المبـدأ. وبعدها تتعمق الورقة في توضيح فكرة اللامركزية ونشأتها ومعناها وأنواعـها. ثم يستمر النقاش ليتعرض لمصادر معلومات هذا البحث والأسلوب المنهجي الــذي سيتبع. بعدها سيتم تحليل المعلومات نوعيا وكميا لمعرفة دور المركزية التخطيطيـة في أعمال النظام التخطيطي السائد في العالم العربي. وتختم هذه الورقة بخلاصـــة النتائج التي تم التوصل إليها والتوصيات المقترحة.

أهمية هذه الدراسة

تكمن أهمية هذه الدراسة بكونها دراسة موجهة في مجال فكر التخطيط الحضـوي للمدن العربية. وهي تصبو إلى سد ثغرة بحثية كبـــيرة في أدبيـــات الدراســات التخطيطية العربية حيث لا يوجد تقريبا دراسات تغطي هذا الجانب المهم من علم

التخطيط. وتهدف هذه الدراسة إلى تحديد ما إذا كانت العقلانية المركزية (ممثلة بالتخطيط العقلاني) سائدة في العمل التخطيطي العربي؟ وما هي مركبات هذا النوع من التخطيط وما هي ميزاته ومساوئه؟ حيث ستتم الإجابة عن هذه التساؤلات بناء على خبرة المدن العربية في مجال التخطيط العمراني.

طبيعة الدراسة

على الرغم من كون هذه الدراسة ستستند على البحث الميداني والمعلومات النوعية والكمية للإجابة عن تساؤلات هذا البحث، إلا أنها وبسبب طبيعتها كدراسة مرتبطة بنظرية التخطيط ستعتمد كثيراً على الفكر التخطيطي النظري وكيفية الاستفادة منه في التعامل مع موضوع هذا البحث.

أدبيات البحث

لقد نشأ الفكر العقلاني في الغرب منذ فترة طويلة ويستند هذا الفكر على أن الاستسباب **Reasoning** هو المصدر الحقيقي للعلم وهو أفضل من ومستقل عن جميع الحواس.[1] وحسب ما يرى ألكسندر **Alexander** فقد أضحى الفكر

[1] قاموس ويبستر Webster Dictionary .

العقلاني منتشرا في العالم الغربي منذ عصر النهضة الأوروبية.[2] والفلسفة العقلانية في أساسها هي نقيض للفلسفة التجريبية **Empiricism** التي ترى أن التجربة هي المصدر الأول للعلم. وعلى الرغم من كـــون العقلانيـــة **Rationalism** قـــد استمدت نشأتها في المقام الأول من علوم صناعة القرار إلا أنها أصبحـــت مـــن المداخل التخطيطية الذائعة الصيت في مجال التخطيط العمراني حـــتى أصبحـــت تعرف بـــ مدخل التخطيط العقلاني **Rational Planning Approach**. وقـــد ساهم الكثير من مفكري الغرب في تطوير هذا المدخل نذكر منهم على ســـبيل المثال لا الحصـــر ســـايمون **Simon** و تنبـــرقن **Tinbergen** و آرو **Arrow** و بـــانفيلد **Banfield** في الخمســـينيات الميلاديـــة و درور **Dror** و فريدمـــــان **Friedmann**، وفالودي **Faludi** وغيرهم في الستينيات والسبعينيات الميلادية. ويفترض المدخل العقلاني التخطيطي التوفر الكامل للمعلومات والاتفاق التـــام على الأهداف والقيم. ويمكن تفصيل هذه الافتراضات فيما يسمى بالمســـلمات **axioms** التي يمكن تلخيصها كما يلي:[3]

---

[2] Alexander, Approaches to Planning: Introducing Current Planning Theories, Concepts and Issues, New York: Gordon and Breach Publishers, 1986.

[3] المبارك، فيصل المداخل إلى التخطيط (ترجمة لم تنشر للمصدر الثاني)، 1418.

• المسلمة الأولى تعني بالتصريح بـالقيم بحيث يكـون التفضيـل انتقاليـاً transactive بمعنى أنه إذا كان "زيد" يفضل "أ" على "ب" ويفضل "ب" علـى "ج" فإنه يمكن الجزم بأن زيداً يفضل "أ" على "ج".

• المسلمة الثانية تشترط الاستقلالية من حيث الاحتمالات والفائدة . والمقصود هنا هو أن تقويم حدوث احتمال معين يجب ألا يرتبط أو يتأثر بالقيمـة الـتي يضعها المخطط أو صانع القرار، لذلك الاحتمال سواء أكانت تلك القيمة سلبية أو إيجابية. وبمعنى آخر فإن هذه المسلمة تتطلب الحياديـة التامـة والنـزاهة الكاملة للمسئول عن تقويم حدوث الاحتمالات.

• المسلمة الثالثة هي التأكيد على عدم اعتبار النتائج التي لا يمكن التأثير عليها. وهذا يعنى أن يهمل المخطط أو صانع القرار النتائج التي لا يرتبط حدوثـها أو عدمه باختيار أي من البدائل المتاحة.

• المسلمة الرابعة والأخيرة هي تعني بقبول البدائل أو الخيارات المهيمنة. فعلـى سبيل المثال عندما يتضح من التحليل العقلاني أن بديلاً ما هو البديل الأفضـل والمميز عن جميع البدائل فإن إختياره يصبح ضرورة تُلـزم صـانع القـرار أو المخطط بعدم اختيار أي بديل آخر.

إن المسلمات السابقة قد تبدو غير ضرورية لبعضهم وقد تبدو بديهية لآخريـن لكنها تمثل ركائز الفكر العقلاني وهي ركائز إذا أمكن الالتزام بها فقد يكون

من الممكن صناعة قرار عقلاني بحت. وعلى أي حال فقد يكون من الصعب تحقيق ذلك ... فهل يمكن لصانع القرار أو المخطط (وهو بشر غير منزه) أن يكون حياديا في جميع قراراته التخطيطية كما تتطلب المسلمة الثانية؟

إن المدخل العقلاني يعتمد كثيرا على توافر معلومات متكاملة ويقيم وزنا كبيرا للمعايير الاقتصادية مثل الكفاءة والفعالية وغيرهما في العملية التخطيطية. وعلى أي حال فقد ارتبطت النظرة التعريفية بالمدخل العقلاني بخطوات ومراحل صناعة القرار التخطيطي أكثر من الفلسفة التي نشأ منها. فيرى ألكسندر أن العقلانية في أبسط أشكالها ما هي إلا طريقة لاختيار أفضل وسيلة لتحقيق هدف معين ... و يضع خطواتها كما يلي: تشخيص المشكلة وصياغة الأهداف والأغراض؛ تحليل البيئة العمرانية وتحديد الموارد والقيود؛ وضع البدائل وتقويمها في ضوء المعايير التي تم على أساسها تحديد الأهداف.[4] ويرى بانفيلد أن خطوات التخطيط العقلاني تكون كما يلي: 1) يحدد صانع القرار جميع البدائل المتوافرة لديه؛ 2) يحدد صانع القرار النتائج التي ستترتب على اختيار كل بديل؛ 3) يختار صانع القرار البديل ذا النتائج المفضلة في ضوء الأهداف العليا للعمل

4 المصدر الثاني

المقترح.[5] أما درور فقد أسهب في وصف خطوات التخطيط العقلاني وحددها كما يلي:

1. تحديد مجموعة متكاملة من الأهداف العملية وإعطاء وزن لكل هدف.
2. وضع قائمة بالقيم السائدة الأخرى وإعطاء وزن لكل منها.
3. إعداد مجموعة متكاملة من السياسات التخطيطية البديلة لصانع القرار.
4. إعداد مجموعة متكاملة للتوقعات المختلفة لتكاليف ومنافع كل سياسة تخطيطية بديلة بما في ذلك مدى قدرة البديل على تحقيق الأهداف العملية، وكمية الموارد التي سيتم استهلاكها لتحقيق البديل، وعمل هذا البديل في تحقيق القيم أو إضعافها.
5. حساب القيمة الصافية لكل بديل من خلال تحديد احتمالية حدوث المنفعة والتكلفة لكل بديل، وضرب ذلك في القيمة المنفعية Utility لكل بديل لحسابها.
6. مقارنة التوقعات الصافية لكل بديل وتحديد البديل (أو البدائل إذا تساوى أكثر من واحد في القيمة النفعية) الذي يحظى بأعلى نسبة من التوقعات المرغوبة.[6]

---

[5] Banfield, Edward, "Note on Conceptual Scheme", in Meyerson, Martin and Banfield, Edward, Politics, Planning and the Public Interest, pp. 303-329, N.Y.:The Free Press, 1955.

[6] Dror Y., Public Policymaking Re-examined, Chandler Publishing Company, Scarton 1968.

إن الخطوات التي تم استعراضها أعلاه توضح كيف أن التخطيط العقلاني يصبو إلى المثالية. فمن الصعب تطبيق الخطوات التي تم استعراضها سابقا لاتخاذ قرار عقلاني. فقد رأى سايمون صعوبة بل استحالة تطبيق العقلانية بمفهومها التام بسبب القيود على الموارد والوقت والفكر البشري، واقترح فكرة العقلانية المقيدة Bounded Ratioanality وذلك لجعل العقلانية أكثر عملية وواقعية.[7] وهو يقترح أن صانع القرار التخطيطي يهدف إلى القناعة Satisfice أكثر من الامتثال Optimize وبناء على ذلك فإن صانع القرار عند بحثه عن الحلول المناسبة غالبا ما سيقبل بأول حل بديل يحقق الأهداف، وبالتالي هو لا يبحث عن أفضل حل بديل يحقق تلك الأهداف. والقناعيون satisficors غالبا ما يرون الحل الأفضل هو الحل القابل للتحقيق Feasible Solution.[8] وعلى أي الأحوال فإن التخطيط العقلاني هو أكثر مداخل التخطيط شيوعا وتبنيا من قبل

---

[7] Friedman, J., Retracking America: A Theory of Transactive Planning, Anchor Press, New York 1973

[8] Faludi, Andreas, Planning Theory, Oxford: Pergamon Press, 1973.

مفكري التخطيط في العالم الغربي على الرغم من الانتقادات القوية التي أثارهــا كثير من نقاد هذا المدخل أمثال ليندبلوم وبانفيلد وفريدمان وهدسون وغيرهم.

لقد تركزت الانتقادات الموجهة للمدخل العقلاني على افتراضاتــه وخطواتــه. فهذا المدخل يفترض التوافر التام للمعلومات وهو أمر غــير ممكــن في معظــم الأحوال. وهو يفترض أيضا الاتفاق على الأهداف والقيم والحيادية التامــة في صناعة القرار، وهو أمر لا تؤيده التركيبة الحياتية اليومية. وحتى عند افــتراض تحقيق ما سبق فإن القرار التخطيطي سيكون في يد قلة تقنوقراطية تعتقــد أنهــا تعمل الأفضل لمجتمعاتها وهو أمر يؤدي إلى تمركز الفكر التخطيطــي وتــأكيد المركزية التخطيطية. فإذا كان هناك من تتوافر لديه جميع المعلومات وهو يعلــم النتيجة المتوقعة لاختيار أي بديل تخطيطي وتتفق أهدافه وقيمه مع أهداف وقيــم الجميع فلا داعي إذا للاستئناس برأي الآخريــن. إن المركزيــة في التخطيــط العقلاني تسهم في تكوين بيئة تخطيطية تنــاقض فكــرة التخطيــط بالمشــاركة Participatory Planning الذي يستند على اللامركزية والذي أضحى في عالم اليوم دعامة أساسية للتخطيط الناجح. هذا بالإضافــة إلى أن المشــاركة في التخطيط (بين المخطط والمستفيد) هو أمر تؤيده القيم الإسلامية العامة الــتي أقرت مبدأ الشورى وسيلة أساسية لصناعة القرار بصفة عامة. وسيتعرض الجــزء التالي باختزال لفكرة الشورى واللامركزية وانعكاسهما على البعد التخطيطي.

الشورى واللامركزية في العملية التخطيطية

على الرغم من كون الشورى تمثل نهجا فكريا إسلاميا شاملا يرتبط ارتباطا وثيقا بالنظام السياسي في الإسلام، فإن لهذا النهج أبعادا وأوجها يمكن أن يكون لها تطبيقات مميزة في مجال التخطيط الحضري. وهناك العديد من العناصر التي تقع ضمن إطار الشورى ولكن سيتم التعرض لتلك التي ترتبط بمفاهيم البحث في هذه الورقة. وقد تعرض "قدري: لتلك العناصر التي تشمل حتمية الشورى في النظام السياسي الإسلامي، نطاق الشورى، و منهجية العمل بالشورى. حيث ذكر أن غياب الشورى قد يؤدي إلى عدم التوازن والاستقرار الاجتماعي.[9] وحيث إن نظام الشورى يحتم على صانع القرار المشاورة فإنه مما لاشك فيه أن هذا المبدأ سيشجع على حدوث التخطيط بالمشاركة في المراحل التخطيطية بصفة عامة. إن استخدام أسلوب لامركزي في صناعة القرار استنادا على مبدأ الشورى سيؤدي بالضرورة إلى صياغة قرارات تخطيطية حكيمة، وسيسهل تنفيذ تلك القرارات حيث إن عددا أكبر من الناس سيحسون بأنهم جزء منها. وتأتي أهمية المشاركة الجماعية في القرار التخطيطي كون الناتج التخطيطي (مثلا مخطط- عمراني) سيتعايش معه عدد كبير من المستفيدين يصل إلى آلاف الناس. فعلى

[9] قدري، الشوري، جدة: دار المجتمع، 1986.

سبيل المثال دور المخطط يختلف عن دور الإنشائي أو حتى المعماري من حيث عدد المتأثرين بنتائج عمله. ويمكن الاستفادة من تجارب العالم الغربي في عملية المشاركة في التخطيط إذا وضعت تلك التجارب في قالب إسلامي ينطلق من مبدأ الشورى.

على الرغم من أن العالم الغربي ينظر إليه على أنه بيئة مثالية للمشاركة في التخطيط فإن بداياته في هذا المجال لم تكن ناضجة. فعلى سبيل المثال وفي فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية وعلى الأخص في "بوسطن" و "شيكاغو" كانت الفئات الفقيرة في المجتمع تستثنى من عملية المشاركة في التخطيط.[10] فالمجتمعات الغربية كانت تتصرف بناء على رأي الأغلبية ومراكز القوى وقد لا يؤدي هذا الأسلوب إلى نتائج عادلة حيث إنه من الممكن أن تتفق الأغلبية على إهمال أو عدم اعتبار حقوق الأقليات ،كما حدث في تجربة المدينتين الأمريكتين السابقتين. وما سبق يمكن تلافيه في المدن الإسلامية إذا تم استخدام الشورى إطارا منظما لعملية المشاركة في التخطيط. إن المشاركة التخطيطية في البلاد الغربية مازالت تعاني من صعوبات وعوائق تضعف من الاستفادة الكاملة منها. حيث يرى بعض الباحثين الغربيين أن نظرة الساكنين الساخرة والمشوبة بعدم الثقة لمديري المدن

[10] Hardy, Ruth Ellen "Citizen Participation" Planning Forum, pp 8-22, 1996.

تزيد من الفجوة بين صانعي القرار أو المخططين والساكنين. ففي مسح لأكثر من 300 مدير مدينة اتضح أن المدن التي ينظر سكانها بعين السخرية لمديريها تعاني غالبا من مشكلات اقتصادية واجتماعية حادة.[11] وهذا يؤكد مرة أخرى أن رفع مستوى الخدمات المدنية للسكان ، ورضا هؤلاء السكان على صانعي القرار والمخططين ، قد لا يتم تحقيقه حتى ولو كان السكان أنفسهم هم الذين اختاروهم وتم تحقيق رأي الأغلبية.

وعملية المشاركة في التخطيط قد لا تؤدي أهدافها الحقيقية إذا لم تدر وتنفذ بطريقة سليمة. ففي مدينة "بافلو" أدى انتخاب محافظ المدينة في عام 1978 إلى تقليص فكرة المشاركة في التخطيط إلى أبعد الحدود، وأصبحت القرارات التخطيطية متركزة في أيدي مسئولي محافظة المدينة لمدة 16 عاما حتى تم انتخاب محافظ جديد انتهج نهجا مغايرا وبدأ في إعادة فكرة المشاركة في التخطيط.[12] وهذا يؤكد بطريقة قوية كيف أن السكان إذا وثقوا في صانع القرار ورأوا أنه يحقق احتياجاتهم المدنية فإن لديهم الاستعداد لدعمه لفترة طويلة (16 عاما !) حتى وإن فقدوا أحد أهم حقوقهم التخطيطية ،التي أقرها الدستور الأمريكي في

[11] Berman, Evan, "Dealing with cynical citizens" Public Administration Review, pp. 105-112, 199

[12] Hovey, Bradshaw. "Reinventing citizen participation: changing the political culture of planning in Buffalo, NY". ACSP-AESOP Joint International Conference, Toronto, 1996.

عام 1973 ألا وهو المشاركة في التخطيط. أما بالنسبة لنا نحن المسلمين فيظل مبدأ الشورى هو أفضل إطار يمكن أن تفعل من خلاله فكرة المشاركة التخطيطية. وقد يكون من المناسب استعراض حدود ونطاق الشورى ضمن فكرة المشاركة التخطيطية.

من المسلمات الأساسية أن نطاق الشورى مرتبط بالمجال البشري. وبناء على ذلك يكون نطاق الشورى محددا بجميع الأمور وبالتالي فان جميع ما يتعلق بصنع القرار التخطيطي يقع ضمن ذلك النطاق. ويجب عند الحديث عن نطاق الشورى التعرض أيضا لمن سيكون من ضمن المستشارين التخطيطيين. إن الخوف من الله عز وجل، والإخلاص للوطن ، والأخلاقيات العالية ، والعلم والحكمة، هي أهم شروط المستشارين. ويمكن لهؤلاء المستشارين أن يمثلوا مناطق مختلفة تقع ضمن المخطط العام المزمع تطويره للمنطقة المقصودة بالدراسة. وقد ينظر بعض الناس إلى ما سبق على أنه نوع من المثالية التخطيطية التي يصعب تحقيقها في الواقع العملي إلا أنه يمكن الجزم بتحقيق ذلك إذا توافرت الرغبة الحقيقية لدى جميع الأطراف في العمل التشاوري. وعلى أي حال فإن

المثالية التخطيطية مهمة جدا لكونها الوسيلة الوحيدة لقيادة العمل التخطيطي؛[13] حيث إن العمل للوصول إلى حل مثالي يزيد من نوعية المنتج حتى وإن لم يتم تحقيق ذلك الحل، لأنه يقع على خط الإنتاج المثالي. وفيما يتعلق بمنهجية العمل بالشورى أو الأسلوب الذي يفترض أن يتبع لتحقيق العمل التشاوري فقد ترك الإسلام ذلك لصانع القرار المسلم ليتخذ الأسلوب الذي يراه مناسبا وذلك من خلال الاقتداء بالسنة النبوية الشريفة في جميع الأعمال. وكما سيأتي لاحقا فإنه لا يوجد تقريبا تجربة حقيقية للمشاركة التخطيطية في العالم العربي بالطريقة المتعارف عليها في المدن الغربية. وقد يكون أحد الأسباب التي أسهمت في ذلك هو انتشار الأنظمة التخطيطية المركزية التي لا تمثل بأي حال من الأحوال بيئة مناسبة لتطور فكرة التخطيط التشاوري.

إن متطلبات الاستفادة من مبدأ الشورى الإسلامي يصعب تحقيقها تخطيطيا في ظل فكر تخطيطي عقلاني مركزي. ومن غير المتوقع أن ينجح العمل التخطيطي التشاوري في غياب نظام لا مركزي في التخطيط. إن اللامركزية هي نتيجة ومتطلب في الوقت ذاته للتخطيط التشاوري، فهي نتيجة حتمية لان القرار التخطيطي لن يتركز في يد القلة التقنوقراطية، وهي متطلب، لأنه يصعب التخطيط

13 Krieger, M., Advice and Planning, Philadelphia: Temple University Press, 1981:115.

بمشاركة المستفيدين في ظل عقلانية مركزية لاتقيم وزنا مهما للأطراف الأخرى. وتجارب كثير من مدن العالم تؤيد ذلك فحتى في أمريكا وهي من أكثر دول العالم اهتماما بالمشاركة التخطيطية كانت البيروقراطية (بما فيها من بعد مركـزي) في بعض الولايات سببا في تهميش المشاركة الحقيقية للسكان في صناعة القرار التخطيطي، وقد أسهم في ذلك الإجراءات المؤسسية والجهاز التخطيطي الرسمي للسلطة المحلية.[14] وإذا كانت اللامركزية ضرورة من ضروريات الاستفادة من مبدأ الشورى، وعنصرا لا غنى له للتخطيط التشاوري، فما هي اللامركزية؟ وما هي أنواعها؟ وكيف يمكن الاستفادة منها؟ وللإجابة على تلك الأسئلة سيتعرض الجزء التالي باختزال إلى فكرة اللامركزية ودورها التخطيطي.

لقد نظر إلى اللامركزية في كثير من الأحوال على أنها الحل الأمثل لجميع المشكلات. وفي العالم الغربي ارتبطت اللامركزية بالديمقراطية والمشاركة العامة **Public Participation** و على حد قول هارت **Hart** فإن الديمقراطية غير ممكنة بدون لامركزية مكثفة للجهات والمؤسسات العامة **Public Organization**.[15]

[14] Tauxe, Caroline., "Marginalizing Public Participation in Local Planning" JAPA, pp. 471-481 Autumn 1996.

[15] Hart, D. "Theories of Government Related to Decentralization and Citizen Participation," Public Administration Review, V: XXXII, Oct. 1962: 603-621.

أما سميث **Smith** فهو يرى أن اللامركزية متطلب أساسي للتطور.[16] وعلى الرغم من بعض الغموض الذي يكتنف التعريف الدقيق لمعنى اللامركزية فإن الكثير من المفكرين وضعوا لها تعريفات متشابهة تفي بالغرض وتقع في إطار واحد هو توزيع الصلاحية بطريقة أو أخرى. فعلى سبيل المثال يرى هارت أن اللامركزية تعنى بتوزيع الصلاحية داخل جهة أو مؤسسة كبيرة.[17] أما سكوت وميتشل **Scott and Mitchel** فقد أعطيا تعريفا أكثر تفصيلا إذ قالا بأن اللامركزية تعني بتقسيم الجهة أو المؤسسة إلى وحدات مستقلة وشبه مستقلة تتحمل مسئوليات إنجاز العمل كاملة.[18] ويرى سميث أهمية البعد المكاني في اللامركزية حيث يؤكد أن اللامركزية (على الأخص في معناها السياسي) ترتبط بالتوزيع المكاني للسلطة. ومن وجهة نظره فإن اللامركزية تعني بالتوزيع الجغرافي للسلطات ضمن الدولة الواحدة والهيكل المؤسسي الذي يتم من خلاله ذلك التوزيع.[19] وقد أضاف روندللي وتشيما معنى أكثر شمولية إذ عرفا اللامركزية على أنها تخويل الصلاحية التخطيطية والإدارية وصلاحية صناعة

---

[16] Smith, B., Decentralization: The Territorial Dimension of The State, London: George Allen & Unwin(Publishers) Ltd. 1985.

[17] المصدر الخامس عشر، ص 605.

[18] المصدر الخامس عشر، ص 605.

[19] المصدر السادس عشر، ص 1.

القرار من الحكومة المركزية إلى مؤسساتها وكالاتها الميدانية، إلى الحكومات المحلية، وإلى المنظمات غير الحكومية.[20] وعلى الرغم من أن هذا التعريف لم يذكر البعد المكاني ، فإن المعاني التي ضمنت ذات مدلول مكاني واضح. وعلى أي الأحوال فإن اللامركزية تعريفيا تدور فحواها بين اللامركزية الإدارية واللامركزية المكانية. ويمكن تقسيم اللامركزية إلى أربعة أنواع تشمل اللاتركزية Deconcentration وتفويض المهام إلى الجهات شبه المستقلة Delegation to Semi-Autonomous Agenicies و تخويل الصلاحية للحكومة المحلية Devolution ، وتحويل المهام من الجهات الحكومية . إلى المؤسسات غير الحكومية Transfer of Function to Non-Governmental Organizations .

ويقصد باللاتركزية إعادة توزيع المسئوليات ضمن الإدارة المركزية. وبمعنى آخر فهي نقل المسئوليات وعبء العمل من المركز إلى الإدارات الإقليمية بدون إعطاء الأخيرة الصلاحيات الضرورية لاتخاذ القرارات ذات العلاقة. أما تفويض المهام فيقصد بها تفويض الإدارة المركزية لبعض الجهات أو المؤسسات (التي لا تقع تحت سلطتها الإدارية) بوظائف معينة ومحددة. ولتخويل الصلاحية تعني

[20] Cheema,S.& Rondinelli D., Decentralization and Development, Beverly Hills : Sage Publication 1983: 18.

التنازل عن الصلاحية للمستويات والوحدات المختلفة من الجهة المركزية. وفيما يتعلق بتحويل المهام من الجهات الحكومية للمؤسسات والجهات غير الحكومية فهي ترتبط غالب بالخصخصة حيث تحاول العديد من الجهات العامة تحويل مسئولية الإنتاج في بعض القطاعات إلى القطاع الخاص.[21]

مقاييس اللامركزية ومجالاتها

على الرغم من محاسن اللامركزية إلا أنه يجب التعامل[22] معها بنوع من الواقعية فتجارب دول العالم النامي بهذا الخصوص غير مشجعة وتعتبر تجربة دولة زامبيا مثالا جيدا على ذلك.[23] وعلى حد قول فايزنر **Wiesner** وهو وزير مالية سابق في دولة كولمبيا ومدير تنفيذي سابق للبنك الدولي فإنه على الرغم من الأساس النظري القوي للامركزية،فإن تطبيقها و تفعيلها معقد وليس سهلا كما يتصور بعضهم، ويذكر فايزنر أن أحد المشكلات التي واجهت التجربة الكولومبية في اللامركزية هو أن الإنفاق على الخدمات الاجتماعية لم يسهم في زيادة

21 المصدر الواحد والعشرون

22 " " "

23 Conyers, D., "Decentralization and Development, vol. 14, no. 5, Pg 593-60323 (1986)

التنافس أو تحسين هذه الخدمات بل أسهم في زيادة تأصيل وتأكيد الأسلوب الاحتكاري في السوق.[24] وما لم يتم تعريف ماذا يقصد باللامركزية، ويحدد مجال تطبيقها، والمقياس الذي ستطبق عليه، فإنه من غير المتوقع أن تؤتي ثمارها في البيئة العمرانية. فيجب تحديد مجال اللامركزية وذلك من خلال تحديد الأمور التي يفترض تركها للجهات أو المؤسسات الموجودة في منتصف وأسفل الهرم التنظيمي للعمل التخطيطي، والأمور التي يفترض أن تقرر مركزيا. فعلى سبيل المثال هل يمكن وضع السياسات العامة والخطوط العريضة لقيادة العملية التخطيطية مركزيا ويترك مادون ذلك ليتم العمل به لا مركزيا؟ ويفترض أيضا تحديد المقياس المناسب للامركزية. فعلى سبيل المثال هل تكون اللامركزية على المستوى الوطني أو الإقليمي، أو على مستوى المدينة أو على مستوى البلديات الفرعية؟ وسيتم الإجابة عن هذه التساؤلات في نهاية هذه الورقة عند تقويم التجربة العربية واقتراح مجالات ومقاييس المركزية للمدن العربية.

ومن الملاحظ في الدول المتقدمة أن اللامركزية لا تقف حدودها عند مستوى الولاية أو الإقليم فحسب، بل تستمر حتى على مستوى المدينة والمدن أو الضواحي التي تتفرع من هذه المدن. ويرى بيترسون Peterson أن اللامركزية أصبحت اتجاها قويا حتى في دول العالم النامي بحيث بدأت الحكومات من أمريكيا اللاتينية إلى

[24] Wiesner, Eduardo., "Fiscal Decentralization in Columbia: Advantages and Pitfalls" , September 1995. The Urban Age

آسيا بإعطاء المسئوليات المحلية والصلاحيات المرتبطة بها إلى السلطات المحلية مما أسهم إيجابيا في زيادة مشاركة الساكنين في صناعة القرار التخطيطي.[25]
إن اللامركزية بأي نوع من أنواعها هي أداة لمبدأ الشورى في العمل التخطيطي. فهي وسيلة مهمة لتقريب المشكلة من صانع القرار وهي أساسية لتقليل عوائق وصول المعلومة للمستفيدين. كما إن الاستفادة من المبادئ الإسلامية (مثل الشورى) في التخطيط قد يكون سببا لأن تحل البركة في التنمية العمرانية. فالجهد الإنساني مهما بلغ قد لا يؤتي ثماره على الوجه المأمول إذا لم تحل بركة الخالق عز وجل على هذا الجهد.

المعلومات ومنهجية البحث

تستند المعلومات في هذا البحث على مصدرين أساسين الأول هو استبيان تم تطويره لهذا البحث، وقد تم توزيعه على جميع الدول العربية، وذلك بالتعاون المباشر بين الباحث والمعهد العربي لإنماء المدن حيث تم استعادة أحدث

[25] Peterson, G., "What Kind of Financing System Support Decentralization" The Urban Age, September, 1995.

الاستبيانات في منتصف عام 1997.[26] أما المصدر الآخر فهو مسح قام المعهد العربي لإنماء المدن بوصف النتائج الأولية له في العددين الرابع والستين والخامس والستين من مجلة المدينة العربية في عام 1995.[27] وتأتي أهمية هذين المصدرين لكونهما يكمل بعضهما الآخر لتحقيق غرض هذا البحث فبينما يركز استبيان الباحث على دراسة طريقة صناعة القرار التخطيطي في المدينة العربية، يوفر مسح المعهد العربي قاعدة جيدة من المعلومات الكمية التي تخص المدن العربية. وفيما يتعلق باستبيان الباحث فقد تم توزيعه على جميع الدول العربية على أمل الاستجابة من مدينة واحدة على الأقل من كل دولة. وقد كان التجاوب جيدا فقد وردت الردود من معظم الدول العربية. أما فيما يتعلق بالمسح الذي تم تطويره من قبل المعهد العربي لإنماء المدن فقد أرسلت الاستبيانات إلى ما يربو عن 200 مدينة

[26] لقد تجاوب العديد من المدن العربية مع هذا الاستبيان، نذكر منها : الدار البيضاء، الرياض، الطائف، جدة، المدينة المنورة، بيروت، الإسكندرية، الجزائر، الكويت، البحرين، قطر، حلحول (فلسطين)، الدمام، طرابلس (لبنان)، دمشق، صلالة (عمان)، دبي، أبوظبي، عمان، إربد، الميناء (لبنان).

[27] لقد اقتصر عددا المجلة العربية الرابع والستون والخامس والستون على وصف أولي للمعلومات دون أية تحليل لها. ولقد قام الباحث بالحصول على جميع تلك الاستبيانات وإدخالها في الحاسوب. وفي هذا السياق فإن مصدر المعلومات الخاصة بالمعهد ستكون الاستبيانات المدخلة وليس عددا المجلة الآنفة الذكر لضمان دقة المعلومة.

عربية فقد تم استعادة 64 استبيانا. وسيشكل الاستبيان الحديث (استبيان الباحث) المصدر النوعي للمعلومات إذ إنه يتعامل مع الفكر التخطيطي السائد حاليا في العالم العربي، وهو موضوع لم يتم التعرض له في مسح المعهد العربي لإنماء المدن. بينما سيشكل مسح المعهد المصدر الكمي للمعلومات إذ إنه يغطي هذا الجانب جيدا.

وكما هو معلوم فإن الغرض المنهجي لأية بحث لا يخلو من كونه استكشافيا Explorative أو وصفيا Descriptive أو تحليليا Explanatory وسيتم في هذا البحث تغطية جميع هذه الأغراض بدرجات متفاوتة حسب ما تقتضيه متطلبات هذه الدراسة. وحيث إن المعلومات المتوافرة تنقسم إلى نوعين : معلومات نوعية (استبيان الباحث) ومعلومات كمية (مسح المعهد العربي) فستتم عملية تحليل المعلومات بطريقة نوعية وكمية للوفاء بغرض هذا البحث.

تحليل المعلومات

سيتم تحليل المعلومات نوعيا وكميا حيث سيبدأ هذا القسم من الورقة بالتحليل النوعي ثم سيتبعه جزء أكثر تفصيلا ويعنى بالتحليل الكمي للمعلومات. وكلا النوعين من التحليل مكمل للآخر، وعلى الأخص في مثل هذا النوع من

الدراسات التخطيطية التي ترتبط بالعلوم الطبيعية والعلوم الاجتماعية على حد سواء.

لقد أشارت المعلومات النوعية المتعلقة بالتخطيط العمراني في المدن العربية بأن الأسلوب التخطيطي السائد يميل إلى المركزية ويحاكي المدخل العقلاني في أغلب الأحوال. فعلى سبيل المثال معظم المدن العربية المستبينة يتم فيها تخطيط الأحياء من قبل جهة حكومية (تتبع إدارة مركزية) أو جهة خاصة تحت إشراف هذه الجهة. فعندما تقوم بلدية ما بوضع المخطط العمراني أو بالإشراف عليه فهي في جميع الأحوال ستعكس قيم الجهة المركزية (مثلا مصلحة أو وزارة البلديات) التي قد تكون بعيدة عن الاحتياجات المحلية. وهذا متوقع (كما سنرى في التحليل الكمي اللاحق) حيث إن معظم المدن العربية لا تتبع نظام حكم بلدي محلي، كما إن كثيرا من هذه المدن في طور نشأة الفكر التخطيطي. وقد يرى بعضهم أنها بحاجة إلى نوع من المركزية. وعند مقارنة ذلك بأسلوب التخطيط العمراني– في هذا السياق– بما يحدث في العالم الغربي وعلى الأخص في أمريكا الشمالية فإن المدن هناك تتمتع بنظام حكم محلي وليس هناك ما يدعو للاستعانة بالإدارة المركزية في واشنطن أو إلا في حالة الرغبة في الحصول على المساعدة الفنية. فغالبا ما يتم حيازة الأرض من قبل مطور عمراني يقوم هو بوضع المخطط، شريطة أن يوافي متطلبات المخطط العام الذي تخضع له المدينة.

وعند استقراء وجهة النظر العربية عن المركزية فقد انقسمت المدن إلى قسمين: القسم الأكبر، يرى أن محاسنها أقل بكثير من مساوئها، والقسم الأقل، يرى أهمية المركزية في ظل الظروف الراهنة التي تتميز بفترة عدم تبلور ونضوج الفكر التخطيطي في العالم العربي. ومحاسن المركزية ومساوئها عديدة، وسنقتصر في هذا البحث على استعراض ما تم التعبير عنه من قبل المدن العربية المشاركة. وبناء على المدن المستبينة فإن محاسن المركزية يمكن سردها في عدة نقاط:

. توحيد الرؤيا.

. توحيد الضوابط والأنظمة.

. القدرة على السيطرة والضبط.

. مساعدة المخططين بالإلمام بما يجري في الوطن الأم والتعرف على المشكلات التخطيطية على المستوى الوطني.

. تركيز الخبرة وتراكمها، دراسة المشكلات بصفة عامة.

. تركز المعلومات لدى جهة مركزية واحدة بحيث يسهل استعادتها.

. العدالة بين المدن.

. الشمولية في التعامل مع المشكلة.

. إعطاء صبغة موحدة على مستوى الدولة.

. توفير خدمات فنية وإدارية للمدن والقرى التي ليس لديها الإمكانات الفنية للتخطيط المناسب.

. التنسيق بين التخطيط على المستوى القومي والمستوى الوطني.

أما مساوئ المركزية فهي—بناء على وجهة نظر المدن العربية—عديدة ومتشعبة ويمكن تلخيصها كما يلي: . تساهم في تبطئ وتعطيل صناعة القرار التخطيطي الذي هو في كثير من الأحوال مرتبط باستثمارات عمرانية قد تسهم في ارتقاء البيئة العمرانية للمدينة.

. المركزية تسهم في الابتعاد عن المشكلات العمرانية الحقيقية والاشتغال بقضايا ذات أهمية قليلة.

. تأخير معالجة المشكلات العمرانية مما يسبب قصورا في الأداء.

. هي في كثير من الأحيان تكون وسيلة تبريرية للانفراد بصناعة القرار التخطيط.

. وترى بعض المدن العربية أن شرعية المركزية جاءت في المقام الأول من سلبيات بعض الفئات الاجتماعية وضعفها في تقدير المسئولية.

. المركزية التخطيطية لا تتيح الفرصة للكفاءات للبروز والنهضة بمجتمعاتها من

الناحية العمرانية.

. المركزية في التخطيط لا تعطي المرونة للأقاليم المختلفة بحرية التصرف بناءا على المعطيات المحلية التي تختلف في كثير من الأحيان عن المركز الرئيسي.

وفي الواقع إنه من الصعب تبرير المركزية في ظل محدودية التخطيط العقلاني. فالمركزية مقبولة إذا كان صانع القرار التخطيطي عالما بكل الأمور وعالما بالنتائج المتوقعة لكل قرار سوف يتخذه ... وهذا أمر يصعب قبوله نظريا، فما بالك به عمليا. فكما تم توضيحه سابقا فإنه من غير الممكن عمليا أن تكون هناك مجموعة تقنوقراطية قادرة على الحصول على جميع المعلومات وتتفق في قيمها وأهدافها مع بقية الأطراف الاجتماعية لتبرر عدم الاستزادة من آراء المستفيدين في عملية صناعة القرار التخطيطي. فالفكر البشري ناقص ولا يصل إلى الكمال أبدا، ولكن يمكن التعامل مع هذا النقص من خلال القيم الإسلامية التي أوضحت المنهج القويم للتعامل مع هذا النقص. إن النقص في الفكر البشري هو من الأسباب المهمة التي أعطت للشورى مكانا مهما في مراحل صناعة القرار الإسلامي. واللامركزية هي إحدى وسائل الشورى المهمة للتغلب على هذا النقص.

وللامركزية العديد من المميزات وهناك العديد من الأسباب المنطقية التي تؤيد الاستفادة منها وسيلة تخطيطية تعزز فكرة التخطيط بالمشاركة. ويرى الغربيون أن التشاور في المجالس البلدية ضرورة لا غنى عنها لتحرير الفكر من

المركزية. ويقول الفيلسوف الفرنسي دو توكويل **De Tocqueville** إن دور اجتماعات المجالس البلدية في تعزيز الحرية التخطيطية تماثل دور المدارس الابتدائية في تحصيل العلم.[28] فكما إنه من المستحيل في هذا الوقت أن يتعلم الإنسان أيا من العلوم الأساسية دون الالتحاق بالمدارس الابتدائية أولا لتعلم القراءة والكتابة فإن دو توكويل يرى أن الحرية لا يمكن أن تتحقق دون تلك المجالس. وبقطع النظر عن مدى أهمية الاتفاق أو التحفظ على تلك النظرة فإن المدن العربية بدأت تخطو خطوات جيدة في تأسيس مجالسها البلدية منذ فترة طويلة. لكنها مازالت بحاجة إلى التطوير لكي تحقق الغرض المأمول منها. والمجالس البلدية تمثل توجها مبنيا على لامركزية صناعة القرار التخطيطي. وهناك ما يدعو إلى دعم ذلك الاتجاه حيث تأتي أهمية اللامركزية بأنواعها المتعددة لكونها تزيد في مستوى الكفاءة والفعالية والمرونة للجهات المحلية هذا بالاضافة إلى محدودية المدخل العقلاني في التخطيط **Limitations of the Rational Planning Approach.** إن مستوى الكفاءة سيزداد مع الأسلوب اللامركزي فالمدن ستستطيع أن تدير مواردها وتقدم خدماتها بكفاءة أكثر من مصلحة التخطيط المركزية. وحتى على مستوى المدن نفسها فإن المدن الفرعية والضواحي الكبيرة هي أكثر كفاءة في تقديم الخدمة من المدينة الأم. ولقد أوضحت المدن العربية

---

28 De Tocqveville, A. Democracy In America, New York: Alfred A. Knof 1953.

أن تعطيل صناعة القرار هو من أكبر مساوىء المركزية، وهو مؤشر مهم لكفاءة الأداء. ومن حيث الفعالية فإن اللامركزية عنصر لا غنى عنه لها. فصانع القرار المحلي والمخطط أقرب بكثير للمواطن المحلي من صانع القرار في مصلحة التخطيط المركزية. فهو يعرف مشكلاته واحتياجاته وتطلعاته ويستطيع أن يتجاوب معها بفعالية أعلى. وهذا كله يسهم في تحرير القيود على وصول المعلومة التخطيطية للمواطن المحلي. فعندما تكون المعلومة التخطيطية واضحة وسهلة الحصول، تزداد مشاركة المواطن في تطوير بيئته والإحساس بالانتماء لها، وتزداد نتيجة لذلك ، استجابة لصانع القرار المحلي والمخطط لاحتياجات هذا المواطن. أما المرونة فهي عنصر مصاحب دائما للامركزية. فاللامركزية تتعامل بإيجابية مع المخاطرة Risk فحين يحدث اللاوضوح Uncertainty تجاه أهداف أو تقنيات معينة فإن المخاطرة تكون قليلة إذا تم وضع السياسات العمرانية واعتمادها بأسلوب لا مركزي. ففي هذه الحالة سيتم تطبيق هذه السياسات على مستوى أقل وأصغر مقارنة بالأسلوب المركزي الذي قد يؤدي إلى تعميم هذه السياسات على مستوى الوطن كله. إن المرونة توفر للوحدات والإدارات والجهات الصغيرة فرصة تطبيق سياسات معينة أو تقنيات جديدة دون الإضرار بالهيكل العام للدولة أو المدينة الأم. وموضوع المرونة في غاية الأهمية

حيث أثارت بعض المدن العربية هذه القضية موضحة أن الأقاليم ليست لديها حرية التصرف بناء على معطياتها المحلية. إن حرية التصرف التخطيطي على مستوى الإقليم أو المدينة من خلال اللامركزية قد يؤدي إلى تطوير حلول جديدة وإبداعية تستفيد منها الدولة ككل. كما إنها تسهم أيضا في بناء خبرات محلية بدلا من تركيز الخبرة في مصلحة التخطيط المركزية.

والنقطة الرابعة التي تؤيد اللامركزية التخطيطية هي محدودية مدخل التخطيط العقلاني الواسع الانتشار: فكما سبق تم إيضاحه فإن المركزية يمكن أن تبرر إذا كان صانع القرار أو المخطط يملك العلم الكامل ليختار السياسة العمرانية أو البديل التخطيطي، ويعرف كل النتائج المتوقعة من وراء ذلك. وحيث إن ذلك غير منطقي فإن اللامركزية تصبح ضرورة لا غنى عنها. لقد أوضحت بعض المدن العربية أن تركز صناعة القرار التخطيطي بسبب الأسلوب المركزي يؤدي في بعض الأحيان إلى نوع من الديكتاتورية التخطيطية التي تفوق مساوئها أية حسنات يمكن أن تنسب إليها.

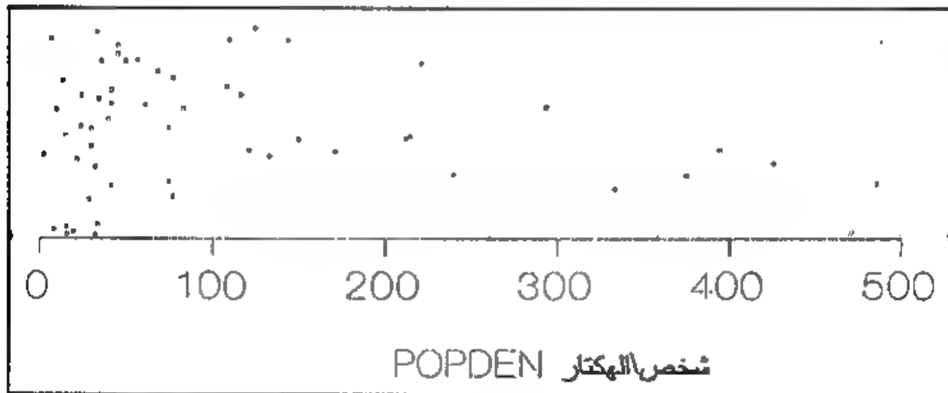
وقد أثبتت التجارب الحديثة في هذا العصر عدم نجاح التخطيط المركزي (بأنواعه المختلفة) في التعامل مع المشكلات الاجتماعية والاقتصادية للمجتمعات. وقد تكون دول الكتلة الشرقية بصفة عامه مثالا جيدا لذلك. وقد يكون

السؤال الذي يطرح نفسه هو أين تقع الأنظمة البلدية في الدول العربية في ضوء ما سبق استعراضه؟ فهل هي مركزيه؟ أو تتبع نظام إدارة محلية؟ أو تتبع نظام الحكم المحلي؟ أو أنها مستقلة تخطيطيا كما هي الحال في المدن الغربية؟ وهل التخطيط العقلاني موجود في هذه الأنظمة؟ وستتم الإجابة عن تلك الأسئلة من خلال التحليل الكمي للمعلومات.

ومن التحليل الكمي للمعلومات، اتضح أن الحجم السكاني لمدن المسح يتراوح ما بين 8,000 نسمة إلى 4,000,000 نسمة. أما المساحة المبنية من مدن الدراسة فقد تراوحت ما بين 0.94 كيلومترا مربعا إلى أكثر من 1,000 كيلو مترا مربعا، هذا مع العلم أن المدن التي سجلت مساحات أعلى من 400 كيلو مترا مربعا هي أربع مدن فقط. وقد يكون السبب الذي أدي إلى وجود مساحات مبنية عالية في تلك المدن هو ضمها لمدن صغيرة مجاورة لها. ومن التحليل الأولي لهذه المدن وجد أن 89% منها ذات مساحات أقل من 150 كيلومترا مربعا وأن 85% من هذه المدن ذات كثافة سكانية أقل من 215 شخصا /هكتار؛ ويوضح شكل (1) توزيع الكثافات السكانية لمدن الدراسة. كما وجد أن 85% أيضا من هذه المدن لا يتجاوز عدد سكانها 600,000 نسمة، مما يعطي

مؤشرا إلى أن المدن العربية تماثل غيرها من المدن النامية من حيث تركز السكان في العواصم والمدن الكبرى. وإذا تم قبول هذا الافتراض فإن هذا قد يؤكد الحاجة إلى النظر بعين الاعتبار لفلسفة تخطيطية لاعقلانية تستطيع التعامل مع التباين الواضح في توزيع السكان في المدن العربية ضمن إطار الدولة الواحدة. فقد لا يجدي الأسلوب العقلاني (الذي يعتمد على المركزية) في وضع خطط لمدن مختلفة في الحجم السكاني حتى وإن كانت هذه المدن تقع في دولة واحدة.

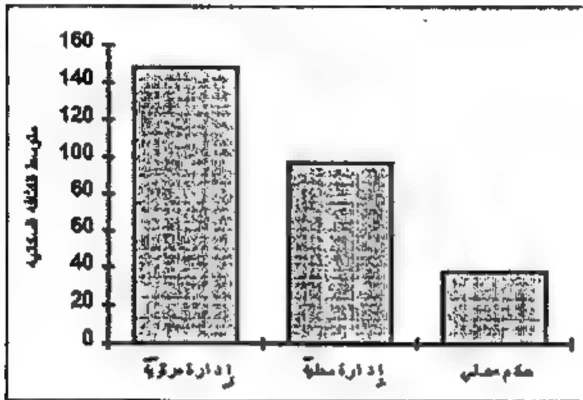
شكل (1): توزيع الكثافة السكانية (شخص\الهكتار) في المدن العربية



وقد يستنتج من علاقة متوسط الكثافة السكانية مع نظام الحكم والإدارة البلدية أن العامل السكاني محدود التأثير في تحديد نظام الحكم والإدارة البلدية في المدن

العربية حيث إن احتمالية وجود إدارة مركزية تزيد مع زيادة متوسط الكثافة السكانية (شكل 2). وهذا عكس المتوقع وهو أن تزداد احتمالية التحول من النظام المركزي إلى نظام بلدي أكثر استقلالية تخطيطيا كلما زادت الكثافة السكانية وكبر حجم المدينة. فالمدن الحواضر قد تكون أولى بنوع من الإدارات المستقلة تخطيطياً كي يمكن التعامل بإيجابية مع جميع المشكلات الحضرية التي قد تواجهها. ولكن الوضع الحالي في المدن العربية عكس ذلك مما قد يكون مؤشراً لتركز العقلانية التخطيطية في نظام الإدارة العمرانية البلدية في المدن العربية. ويوضح شكل (2) أن متوسط الكثافة السكانية يكون مرتفعاً مع وجود إدارة مركزية، ويقل مع التحول إلى نظام الحكم المحلي.

شكل (2): علاقة الكثافة السكانية بنظام الإدارة البلدية



وفيما يتعلق بنظام الحكم والإدارة في المدينة العربية فإن أيا من هذه المدن لا تتبع أسلوب المدينة المستقلة بالمفهوم الغربي المتعارف عليه، وهذا قد يزيد من صعوبة الاعتماد على الفلسفة العقلانية في التخطيط التي تعتمد—على سبيل المثال لا الحصر ـ على الاتفاق على الأهداف، وهو أمر يزداد صعوبة في مدن غير مستقلة تخطيطا في وضع خططها وتصوراتها المستقبلية. ويوضح جدول (1) توزيع أنظمة الحكم والإدارة في مدن الدراسة.

جدول (1): أنظمة الحكم والإدارة في المدن العربية

نظام مركزي	نظام إدارة محلية	نظام حكم محلي
%27	%64	%9

ويتضح جليا أن الغالبية العظمى من المدن العربية حـــوالي 91% تتبـــع نظامـــا مركزيا و نظام إدارة محلية مقابل حوالي 9% من المدن تتبع نظام الحكم المحلـــي ولا يوجد مدن مستقلة. ونظام الإدارة المحلية هو أحد أشكال اللاتركزية وهـــو أقرب إلى النظام المركزي منه إلى نظام الحكم المحلي. و قد يوضح ذلك وجـــود عدد من مدن الدراسة تقع في دولة واحدة وتنتمي إلى هذين النظامين مـــع أن المنطقي هو انتمائها إلى نظام واحد مادامت تقع في بلد واحد. والشاهد مما ســـبق أن غالبية المدن العربية تميل إلى الأسلوب المركزي مع انعدام وجود مدن مستقلة تخطيطيا وهذا يزيد من تأكيد دور العقلانية التخطيطية في قيادة العمل التخطيطي في العالم العربي.

وفيما يتعلق بمصدر التمويل في المدينة العربية فإن الحكومة المركزية تمثل الممول الأول لحوالي 91% من مدن الدراسة.[29] وهذا يؤكد مركزية الإدارة البلدية في المدن العربية الذي قد يمثل مؤشرا آخر لعقلانية الفلسفة التخطيطية في تلك المدن. ويوضح جدول (2) علاقة نظام الحكم والإدارة في المدينة العربية مع مصدر التمويل فيها. ويلاحظ أيضا من جدول (2) أن 9% من مدن الدراسة لا تمثل الحكومة المركزية مصدر التمويل الأول لها، وجميع هذه المدن تتبع النظام المركزي أو نظام الإدارة المحلية. أما بقية المدن--بغض النظر عن نظام الإدارة البلدية تعتبرالحكومة المركزية المصدر الأول للتمويل. وهذا قد يجعل من الصعب لتلك المدن أن تدير أمورها التخطيطية محليا إذا كانت غير قادرة في المقام الأول على توفير مصادر مالية محلية لتوفير الخدمات البلدية لساكنيها. وهذا قد يؤكد ما سبق أن طرق من أن الفرق بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية (في مدن الدراسة) قد يكون ناتجا عن تصور معين في تسمية نظام الإدارة البلدية وليس فرقا في الجوهر بين طرق الإدارة في تلك المدن. والحقيقة أن كون الحكومة المركزية تمثل المصدر الأول للتمويل لغالبية المدن، بما فيها المدن التي تتبع نظام الحكم المحلي، يزيد من احتمالية تأكيد وجود العقلانية التخطيطية في جميع مدن الدراسة. وذلك لكون مصدر التمويل مؤشرا

[29] الحماد محمد، المدينة العربية، العدد 64 ، ص 60 ، 1995

جيدا للمركزية التخطيطية التي هي بدورهـا إحـدى مركبـات العقلانيـة التخطيطية.

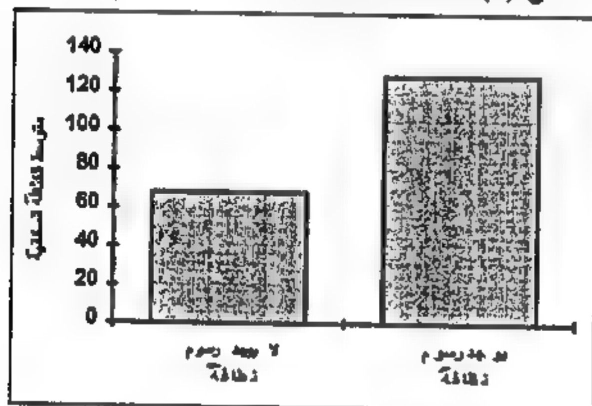
جدول (2): مصدر التمويل الأول حسب نظام الإدارة البلدي لمدن الدراسة

نظام الإدارة البلدية	مصدر التمويل	
	الحكومة المركزية	مصادر أخرى
إدارة مركزية	%22	%4.5
إدارة محلية	%59	%4.5
حكم محلي	%9	%0
المجموع	%91	%9

وهناك علاقة متميزة بين متوسط الكثافة السكانية في المـدن العربيـة وبعـض المتغيرات الأخرى. فعلى سبيل المثال يؤدي ازدياد متوسط الكثافة السـكانية إلى ازدياد احتمالية فرض رسوم نظافة من قبل المدينة العربية. وكما يوضح شـكل (3) فإن رسوم النظافة توجد في المدن ذات الكثافة العالية نسبيا. ومـن أجـل التحقق من صحة هذه العلاقة تم استخدام طريقة تحليل المتوسـطات (Analysis of Variance) حيث ثبت أن هناك فرقا مميزا بين المتوسط السكاني للمدن التي

تفرض رسوم نظافة والمتوسط السكاني للمدن التي لا تفرض رسوم نظافة (عند مستوى ثقة قدره 10%) مما يؤكد أن الكثافة السكانية تلعب دورا مهما في فرض هذه الرسوم من عدمها. كما لوحظ أيضا أن متوسط الكثافة السكانية يزداد كلما قلت احتمالية استخدام نظام الحكم المحلي في الإدارة البلدية.

شكل (3): علاقة الكثافة السكانية برسوم النظافة



وقد تبين من خلال تحليل المعلومات أن أغلبية المدن (حوالي 61%) تفرض رسوم نظافة على مواطنيها (جدول 3) وهو أمر ليس بالضرورة أن يكون متوقعا، نظريا على الأقل، بسبب عدم وجود المدن المستقلة تخطيطيا بالمفهوم الغربي المعروف. إلا أن فرض الرسوم يشير إلى ظهور وعي حضاري يفترض في

المواطن أن يشارك في تحمل جزء من تكاليف المحافظة على نظافة مدينته حيث إن الإنسان العادي بطبعه قد لا يقدر أي خدمة تقدم له ما لم يدفع قيمة لها حتى وإن كانت تلك القيمة يسيرة. وقد أثبتت التجارب في العديد من مدن العالم أن الخدمات المجانية أو شبه المجانية غالبا ما يساء استخدامها لدرجة تؤدي في النهاية إلى خسارة هذه الخدمة وعدم قدرة الجهة البلدية على الاستمرار بتوفيرها بالمستوى المطلوب.

جدول (3): رسوم النظافة حسب نظام الإدارة البلدي لمدن الدراسة

نظام الإدارة البلدية	توجد رسوم نظافة	لا توجد رسوم نظافة	بدون إجابة
إدارة مركزية	%16	%11	%0
إدارة محلية	%42	%17	%5
حكم محلي	%3	%6	%0
المجموع	%61	%34	%5

ويلاحظ من جدول (3) أن المدن التي تتبع أسلوب الحكم المحلي لا تفرض أغلبيتها رسوم نظافة على مواطنيها حيث إن نسبة المدن التي لا تفرض الرسوم

تعادل ضعفي النسبة التي تفرض الرسوم (6% مقابل 3%) وهـذا عكس الاتجاه السائد في المدن التي تتبع أيا من نظام الإدارة المركزية، أو نظام الإدارة المحلية. وعند مقارنة ما سبق مع الوضع السائد في المدن الغربية وعلى الأخص المدن الأمريكية الشمالية التي ترعرعت فيها معظم المداخل التخطيطية بما في ذلك المدخل العقلاني فإنه يتضح التباين الشديد في هذه الحالة حيث إن معظم تلك المدن تتبع أنظمة إدارة وحكم بلدي أقرب لنظام الحكم المحلي منها لنظامي الإدارة المركزية والإدارة المحلية، وفي الوقت نفسه تفرض تلك المدن رسوم نظافة ثابتة من خلال أنظمة الضرائب السائدة هناك.

وعند تحليل علاقة مصدر التمويل مع وجود رسوم النظافة وجد أن 52% من المدن المعنية تعتبر الحكومة المركزية المصدر الأول للتمويل البلدي وفي الوقت نفسه تفرض هذه المدن رسوم نظافة على مواطنيها؛ كما وجد أيضا أن 84% من المدن التي تفرض رسوم نظافة على مواطنيها تعتمد على الحكومة المركزية مصدر التمويل الأول. هذا بالإضافة إلى أن 57% من المدن التي تعتمد على الحكومة المركزية في التمويل تفرض رسوم نظافة على مواطنيها. والشاهد مما سبق هو أن الاعتماد على الحكومة المركزية في التمويل لم يساعد في التقليل من فرض رسوم النظافة على المواطنين. أو بمعنى آخر هو أن إشراك المواطنين في تحمل جزء

من تكاليف توفير نظافة مدنهم لم يسهم في اعتماد تلك المدن على أساليب إدارة بلدية غير مركزية.[30]

ومن المشكلات المهمة التي تواجه كثيرا من مدن الدراسة مشكلة السيول. حيث وجد أن 41% من المدن المستبينة تضع السيول على رأس قائمة المشكلات التي يجب النظر إليها بعين الاعتبار. وتكمن أهمية مشكلات السيول في المدن العربية في أنها يمكن استخدامها مؤشرا على قوة المركزية التخطيطية. وعلى الرغم من أن الإدارة المركزية تحاول دائما أن تضع الحلول المناسبة لمدنها فإنه من تجارب دول العالم الأخرى يصعب على هذا النوع من الإدارات الإلمام بالظروف المحلية التي تعايشها المدن. فعلى سبيل المثال قد يتم اعتماد مخطط عمراني من قبل الجهة التخطيطية في المركز، ثم يرسل هذا المخطط كنموذج ويطبق في مدن مختلفة مناخيا و اجتماعيا، وطبوغرافيا بدون مراعاة للظروف المحلية مما ينتج عنه مشكلات عديدة من ضمنها مشكلة السيول. وتصبح السيول مشكلة معقدة في المناطق العمرانية عند اعتماد مخططات عمرانية لا تقيم وزنا لطبوغرافية ولا تحترم الممرات

30 الحديث يفترض ضمنيا أن المدن التي تعتمد على حكوماتها المركزية في التمويل بصعب تبرير إدارتها محليا وذلك لضعفها في توفير احتياجاتها المالية.

المائية الجافة والجارية مما يعني إعاقة حركة المياه الطبيعيـــة في فـــترات هطـــول الأمطار--القصيرة نسبيا في العالم العربي--وتحول موسم هطـــول الأمطـــار في المناطق العمرانية إلى موسم تكثر فيه مشكلات السيول.[31]

ومما قد ينظر له كمؤشر أن العقلانية التخطيطية من خلال فلسفتها المركزية قـــد لا تكون هي الفلسفة التخطيطية المستقبلية المناسبة للعالم العربي ذلـــك أن 92% من المدن التي ترى السيول على قائمة المشكلات المستقبلية تتبـــع نظـــام إدارة مركزي أو نظام إدارة محلية وكلا النظامين يرتبطان فلسفيا بالعقلانية التخطيطية.

[31] ابن سكيت، خالد، المدينة العربية، العدد 69، ديسمبر 1995

تقويم التجربة العربية : أنموذج مقترح لتطوير المدن العربية

على الرغم من عدم توفر المعلومات الكاملة عن التجربة العربية في إدارة المدن في ضوء منهج الشورى واللامركزية فإنه يمكن استقراء هذه التجربة من خلال ما تم تحليليه من معلومات في هذه الورقة. إن المدن العربية مازالت تسير ببطء باتجاه لامركزية التخطيط. أما إطار الشورى فهو غائب عن المخططين وصناع القرار في هذه المدن. وفي ضوء ذلك وباعتماد كثير من هذه المدن على المدخل العقلاني في التخطيط العمراني فإنه سيكون من الصعب إيجاد بيئة تساعد على التخطيط بالمشاركة. فإذا كانت الغالبية العظمى من هذه المدن (حوالي 91%) تعتمد على الحكومة المركزية في تمويل خدماتها البلدية فقد يكون من الصعب لهذه المدن أن تحصل على استقلالية أكثر في صناعة قراراتها التخطيطية إذا كانت لا تستطيع أن توفر التمويل اللازم لتوفير الخدمات البلدية لسكانها. إن أقرب شكل من أشكال اللامركزية الموجود حاليا في المدن العربية هو اللاتركزية Deconcentration وقليل من المدن العربية تتمتع بتخويل الصلاحية Devolution (وهي المدن التي تتبع نظام حكم محلي). أما فيما يتعلق بالشورى كإطار منظم للامركزية أو كمنهج قائد للفكر التخطيطي في المدن العربية فلم يتضح أن أيا من تلك المدن استخدمت الشورى في هذا السياق.

إن المؤشرات المستقبلية تؤكد أن المشاركة في التخطيط هي المنهج القويم لتطوير المدن العربية مادامت هذه المشاركة تتم ضمن إطار الشورى ومن خلال نظام إداري لا مركزي يخول لهذه المدن وما يليها من ضواحي وقرى من صناعة جميع القرارات التخطيطية على المستوى المحلي. إن المدن العربية وعلى الأخص ذات الأحجام السكانية المرتفعة وذات المساحات العمرانية الكبيرة التي تتمتع بنوع من الإدارة المحلية سيصعب عليها التعامل مع المستقبل بإيجابية توافي احتياجات سكانها إذا استمرت تدار من خلال أسلوب عقلاني مركزي هي وما يتبعها من مدن صغيرة وضواح وقرى. وإذا اتفقنا على أن اللامركزية التخطيطية هي مطلب أساسي للمدن العربية فعلى أية مقياس يفضل أن تكون؟ وأي المجالات يفترض أن تغطي؟ وسيتعرض الجزء إلى أنموذج تخطيطي مقترح لقيادة المدن العربية وذلك من خلال تحديد مقاييس ومجالات اللامركزية التخطيطية.

إن المدن العربية متباينة في أحجامها السكانية ومساحاتها العمرانية وفلسفة الإدارة العمرانية في كل منها لكنها تتفق في كون معظمها مرتبط بطريقة أو بأخرى مع المصلحة أو الوزارة المختصة بالشئون البلدية والريفية بطريقة مركزية. وبناء على ما تم تحليله من معلومات فإنه يمكن تقسيم هذه المدن إلى فئتين : الفئة الأولى تمثل الغالبية العظمى من المدن (حوالي 91%) تقع ضمن نطاق

تدار فيه المدن من خلال المركزية التخطيطية والفئة الأخرى تمثل نسبة قليلة من المدن (حوالي ٩%) ويمكن وضعها نسبيا خارج نطاق المركزية التخطيطية (على الرغم من كونها ما تزال تعتمد على الحكومة المركزية في تمويل خدماتها البلدية). وسيتم في الجزء التالي اقتراح أنموذج تخطيطي من خلال تحديد مقاييس ومجالات اللامركزية لكل فئة على حدة وذلك في إطار الشورى كفكر إسلامي قائد للعملية التخطيطية.

قد يكون من المناسب لمدن الفئة الأولى وفي ظل وقوعها ضمن نطاق المركزية التخطيطية أن يكون مقياس اللامركزية فيها على مستوى الإقليم. بمعنى آخر أن تحول الصلاحيات التخطيطية من المركز إلى الإقليم أو المنطقة أو المحافظة حسب التقسيم الإداري في الدولة المعنية. وفي هذه الحالة يكون دور وزارة أو مصلحة البلديات دور توجيهي فقط. وتقتصر االتنظيمات فيه على تلك التي ترتبط بالسياسات الوطنية ذات العلاقة شريطة أن تقلص تلك التنظيمات قدر المستطاع. ومن المتوقع في هذه الحالة أن تؤدي المدن الكبرى دورا كبيرا في صياغة القرارات التخطيطية ضمن الإقليم الذي تقع ضمن حدوده وهو أمر عبرت عن تأييده العديد من المدن العربية. ويجب في هذه الحالة أن يكون لجميع المدن الكبرى مجلس استشاري يتم اختيار أعضائه ويفعل دوره بناء على

ما تقتضيه متطلبات الشورى في الإسلام. أما فيما يتعلق بالضواحي والمدن الصغيرة والقرى التي تتبع المدن الكبرى فمن الممكن في هذه المرحلة أن يستمر الوضع الحالي كما هو حتى يتم إثبات نجاح تجربة اللامركزية التخطيطية في الأقاليم ومن ثم يمكن لهذه التوابع أن تبدأ تدريجيا بالحصول على صلاحيات تخطيطية أكثر حسب الظروف السائدة في المناطق المعنية.

أما فيما يتعلق بمجال اللامركزية التخطيطية لمدن الفئة الأولى فمن المفضل أن يقتصر على الموضوعات والبرامج والمشاريع والسياسات ذات العلاقة المباشرة بسكان الإقليم التي لا تؤثر بأية حال من الأحوال على الأقاليم الأخرى أو على الوضع السياسي الأمني للدولة الأم. وفي هذه الحالة تظل السياسات التخطيطية العليا ضمن صلاحيات مصلحة أو وزارة البلديات. ومن المستحسن أن يستمر الوضع هكذا حتى تتمكن المدن الكبرى في الأقاليم المعنية من توفير مصادرها المالية كاملة مما يؤهلها في هذه الحالة لأن تكون قادرة على أن تدير أمورها التخطيطية بنفسها ودون الحاجة للمركز إلا في حالة طلب المساعدة الفنية في بعض الشئون المحدودة.

وبالنسبة لمدن الفئة الأخرى فهي حاليا تتمتع بنوع من الحكم المحلي وهذا يعني أن الصلاحيات قد خولت لها في صناعة قراراتها التخطيطية. وفي هذه الحالة فإنه يستحسن أن يكون مقياس اللامركزية في هذه المدن على أدنى المستويات. وهذا يعني أن جميع القرى والضواحي والبلديات الفرعية وأية كينونة عمرانية أخرى سيكون لها من الصلاحيات التخطيطية مثل ما للمدينة الأم دون أية استثناءات شريطة أن يتم تطوير مجلس استشاري لكل كينونة (بما في ذلك المدينة الأم) على أن يتم اختيار أعضائه وتفعيل دوره بناء على ما تقتضيه متطلبات الشورى في الإسلام. أما فيما يتعلق بمجالات اللامركزية التخطيطية في هذه الفئة من المدن فإنها تشمل جميع الموضوعات حيث لن يكون هنالك حاجة للارتباط بمصلحة أو وزارة البلديات ويكون ارتباطها فقط بالمركز في الموضوعات التي تمس الأمن العام للدولة المعنية.

إن ما تم اقتراحه في الأنموذج أعلاه ما هو إلا محاولة مقيدة ومحدودة بما تم الحصول عليه من معلومات. ومما لاشك فيه فإن المدن العربية بحاجة ماسة إلى المزيد من البحوث في هذا المجال. وهذا البحث قد يمثل خطوة أولى باتجاه المزيد من البحوث للارتقاء بالمدن العربية وتأهيلها للقرن القادم حيث ستكون هذه المدن جزء من قرية عالمية سيكون التنافس فيها قويا في كل المجالات. إن المقترح أعلاه

يهدف إلى التأكيد بأن أهم خطوة باتجاه تطوير المدن العربية يكمن في تطوير المنهج التخطيطي الذي يقودها أولا وأخيرا.

الخلاصة

لقد ناقشت هذه الورقة الفكر التخطيطي السائد في العالم العربي ووجدت أن الممارسة العملية للتخطيط العمراني (وذلك من خلال استقراء العديد من المؤشرات) تتميز بالمركزية وتستند على المدخل العقلاني للتخطيط. وقد أوضحت النتائج التحليلية أن غالبية المدن العربية لا تحبذ الاستمرار بالأسلوب المركزي في التخطيط على الرغم من بعض محاسنه. كما أوضحت هذه الورقة أن أزمة التخطيط في العالم العربي، إذا صح استخدام هذا التعبير، ترتبط بطريقة أو بأخرى بأسلوب إدارة المدينة. فالغالبية العظمى من المدن العربية (91%) تدار بأسلوب مركزي أو شبه مركزي. وتتمثل مشكلات هذا الأسلوب في كونه يبطىء عملية صناعة القرار التخطيطي ويوجد نوعا من الانفراد بهذا القرار من قبل التقنوقراطيين من خلال الاستناد على التخطيط العقلاني. وحيث إن هذا المدخل التخطيطي له حدوده ويصعب عمليا الوفاء بمتطلباته فإنه قد لا يكون الوسيلة المناسبة لقيادة الفكر التخطيطي في العالم العربي.

المراجع

ابن سكيت، خالد، المدينة العربية، العدد 69، ديسمبر 1995

الحماد، محمد، المدينة العربية، العدد 64 ، ص 60 ، 1995

المبارك، فيصل المداخل إلى التخطيط (ترجمة لم تنشر للمصدر الثاني)، 1418

قاموس ويبستر Webster Dictionary

قدري، الشورى، جدة: دار المجتمع، 1988

Alexander, Approaches to Planning: Introducing Current Planning Theories, Concepts and Issues, New York: Gordon and Breach Publishers, 1986.

Banfield, Edward, "Note on Conceptual Scheme", in Meyerson, Martin and Banfield, Edward, Politics, Planning and the Public Interest, pp. 303-329, N.Y.:The Free Press, 1955.

Berman, Evan, "Dealing with cynical citizens" Public Administration Review, 1997.

Cheema,S.& Rondinelli D., Decentralization and Development, Beverly Hills : Sage Publication 1983: 18.

Conyers, D., "Decentralization and Development, vol. 14, no. 5, pp. 593-603 (1986)

De Tocqveville, A. Democracy In America, New York: Alfred A. Knof 1953.

Dror Y., Public Policymaking Re-examined, Chandler Publishing Company, Scarton 1968.

Faludi, Andreas, Planning Theory, Oxford: Pergamon Press, 1973.

Friedman, J., Retracking America: A Theory of Transactive Planning, Anchor Press, New York, 1973.

Hardy, Ruth Ellen "Citizen Participation" Planning Forum, 1996.

Hart, D. "Theories of Government Related to Decentralization and Citizen Participation," Public Administration Review, V: XXXII, Oct. 1962: 603-621.

Hovey, Bradshaw. "Reinveting citzen participation: changing the political culture of planning in Buffalo, NY". ACSP-AESOP Joint International Confrence, Toronto, 1996.

Krieger, M., Advice and Planning, Philadelphia: Temple University Press, 1981:115.

Peterson, G., "What Kind of Financing System Support Decentralization" The Urban Age, September, 1995

Smith, B., Decentralization: The Territorial Dimension of The State, London: George Allen & Unwin (Publishers) Ltd. 1985.

Tauxe, Caroline., "Marginalizing Public Participation in Local Planning" JAPA, Autumn 1996.

Wiesner, Eduardo., "Fiscal Decentralization in Columbia: Advantages and Pitfalls" The Urban Age, September 1995.

Abstract

This paper covers the dominant urban planning system in the Arab World. It has found that the Rational Planning Approach with its centralist component is the prevailing paradigm. It was also suggested by many Arabic cities that centralism is not their favorite mean to plan. Rather they prefer moving toward a decentralized planning system that is efficient, effective, and flexible.